

AVANÇOS E DESAFIOS DA GOVERNANÇA DA ÁGUA NA EUROPA NO CONTEXTO DA APLICAÇÃO DA DIRECTIVA QUADRO DA ÁGUA

Luísa SCHMIDT¹; José Gomes FERREIRA²

Nas vésperas da avaliação da Directiva Quadro da Água (DQA), traçamos uma panorâmica sobre a sua aplicação à escala europeia, evidenciando as principais alterações que dela derivaram. Trata-se de uma directiva de ampla abrangência que forneceu as bases para estabelecer um quadro de acção comunitária para a protecção das águas superficiais, de transição, costeiras e subterrâneas, alargada à conservação da natureza, e capaz de promover uma nova cultura da água fazendo uso de critérios e procedimentos comuns na gestão partilhada de bacias. Com base nas avaliações e reflexões parcelares pretendemos aprofundar este tema, focando-nos essencialmente na governança da água na União Europeia, usando como enquadramento teórico abordagens que equacionam a temática da governança e participação cívica em contextos de descentralização das políticas (*bottom-up*), por analogia às tradicionais formas de governar (*top-down*). Por um lado, recorreremos aos dados oficiais, com vista a obter um quadro comparativo entre países; por outro lado, a análises que identificam os avanços e impasses, as forças e fragilidades da aplicação da DQA, bem como os desafios que se colocam num futuro próximo. Centramo-nos em particular no caso português, dando ênfase ao impacto da actual crise económica e às mudanças postas em prática no sector da água.

Palavras-chave: bacias hidrográficas, DQA, Europa, Governança da água

¹ Doutorada em Sociologia, investigadora principal no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, schmidt@ics.ul.pt, Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa. Tel. 217 804 700 - Fax: 217 940 274.

² Doutorado em Sociologia, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, jose.ferreira@ics.ul.pt - Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa. Tel. 217 804 700 - Fax: 217 940 274.

1. INTRODUÇÃO

Tratando-se de um recurso vital, já escasso e ameaçado em muitos lugares do mundo, o debate sobre a água é cada vez mais abrangente e transversal a toda a sociedade, envolvendo aspectos técnicos, sociais, políticos, económicos, culturais e naturais. A sua gestão, planeamento, monitorização e definição das políticas implica a cooperação entre diversos sectores da sociedade, designadamente, das instituições públicas, regionais e locais, bem como das empresas e dos cidadãos. Ao Estado cabe promover o conhecimento sobre os ecossistemas hídricos e ecossistemas adjacentes, assim como a identificação das necessidades humanas e das potenciais ameaças, de modo a intervir atempadamente, antecipando os problemas e respectivos impactos, num processo em que é imprescindível o contributo interdisciplinar dos cientistas. São estes que definem os métodos e instrumentos de análise, acompanham a evolução dos ecossistemas hídricos, identificam riscos, propõem medidas e têm igualmente um papel importante na descodificação do conhecimento, no incentivo à participação cívica e no acompanhamento das políticas. Contudo, para que as políticas sejam suficientemente abrangentes e participadas, cabe às instituições públicas disponibilizarem toda a informação e promoverem o diálogo entre os utilizadores, procurando criar plataformas de envolvimento dos cidadãos e estimulando novas formas de governança.

Este panorama sucede à escala dos países mas também à escala transnacional, na medida em que a água é um recurso com implicações transfronteiriças e uma preocupação ao nível do planeta, agudizada num cenário de alterações climáticas. Por conseguinte, a gestão sustentável deste recurso e as garantias de acesso por parte das populações, implicam a cooperação entre países, organizações internacionais, empresas e representantes da sociedade civil na definição de uma estratégia global, mas também de metas e na procura de consensos no sentido de serem implementados procedimentos comuns.

Este contexto enquadra esta comunicação, que se inicia com uma leitura panorâmica relativamente a alguns dos principais acontecimentos internacionais sobre o tema da água ocorridos depois da segunda metade do séc. XX. Cabe frisar que, ao falar-se em água, estamos a abordar o tema no sentido lato, com enfoque específico nas águas superficiais, sobre as quais propomos uma breve cronologia, situando os acontecimentos e referindo os protagonistas que mais se destacaram. O processo é contínuo e implica a resposta a novos e “velhos” problemas, que muitas vezes se agravaram apesar do esforço de instituições como as Nações Unidas, assim como da União Europeia e de vários países.

Centramos depois a atenção na política europeia de água, em particular na Directiva Quadro da Água, evidenciando as principais mudanças desde a sua publicação e das directivas que dela derivaram (qualidade das águas subterrâneas, tratamento de águas residuais, e qualidade das águas balneares e de transição). Daremos relevo a aspectos transversais, aprofundando o debate sobre a temática da governança, considerado um dos pilares para o sucesso desta Directiva. Em termos de procedimentos, a análise que se segue tem como base avaliações e reflexões parcelares, e usa como enquadramento teórico abordagens que equacionam a temática da governança e participação cívica em contextos de descentralização das políticas (*bottom-up*), por analogia às tradicionais formas de governar (*top-down*). Para o efeito recorreremos, por um lado, aos dados oficiais existentes, com vista a obter um quadro comparativo; por outro lado, a análises que identificam os avanços e impasses, as forças e fragilidades da aplicação da Directiva-mãe, bem como os desafios que se colocam num futuro próximo, centrando-nos em particular no caso português.

A terminar daremos atenção ao caso português no período posterior à transposição da Directiva Quadro da Água para o regime jurídico português, assinalando as principais etapas da sua implementação e aprofundando com maior detalhe o impacto da actual crise económica e consequentes mudanças legislativas, que levaram a uma reconfiguração das instituições que gerem, planeiam, monitorizam e informam sobre o estado da água, contrariando a proposta de descentralização da política da água com base nas bacias hidrográficas preconizada na DQA.

2. A ÁGUA NO CONTEXTO INTERNACIONAL – BREVE CRONOLOGIA

O problema da água é uma das grandes questões que emerge no segundo pós-guerra e que irá marcar aquilo que é hoje a modernidade. Com a paz, com a expansão da população, com o crescimento das cidades, com a agricultura intensiva para as alimentar, a grande e velha questão malthusiana dos alimentos instalou-se na primeira linha das preocupações mundiais e em todas as suas direcções: a degradação dos solos conforme a FAO vinha denunciando; a protecção das plantas e a melhoria das sementes; a questão da água, a sua escassez e qualidade. A atravessar todos estes problemas, a permanente questão das desigualdades no mundo: A condição geográfica, climática, social, política e económica de cada país e continente têm suscitado algumas questões, por exemplo, sobre o acesso à água por grupos socialmente mais desfavorecidos e sobre a vulnerabilidade ecológica do recurso em termos de escassez e risco de contaminação.

Estamos perante um processo longo e complexo, em alguns casos com aspectos que extravasam largamente o âmbito desta comunicação. Contudo, não queremos deixar de salientar a importância do contexto histórico na abordagem actual à temática da água. Traçamos uma breve panorâmica sobre as últimas décadas, destacadamente, após a década de 60, quando se inicia uma transição de paradigma e a água passou a ser gradualmente encarada como um problema ambiental, dado o enorme impacto das actividades humanas no ciclo da água.

A mudança de paradigma não seria possível sem um empenhamento à escala global e sem a intervenção de instituições internacionais que se afirmaram no período pós-guerra, com relevo para a Organização das Nações Unidas (ONU), fundamental no incremento da protecção dos ecossistemas hídricos e na garantia do acesso à água por todos os cidadãos. Alguns destes objectivos estavam já presentes no espírito do Decénio Hidrológico Internacional, lançado, em 1965, pela UNESCO, com a preocupação de inventariar os recursos hídricos mundiais, e de promover o seu aproveitamento e gestão racionais. Especificamente na Europa, em 1968, o Conselho da Europa aprova a Carta Europeia da Água, documento que identificava a água como um recurso finito indispensável a todas as actividades humanas.

Em 1972, a poluição da água adquiriu maior visibilidade com a realização, em Estocolmo, da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, passando a água a ser encarada numa perspectiva integrada e global. Ainda na década de 1970, assinala-se o lançamento, em 1975, do Programa Hidrológico Internacional, também da ONU, centrado no impacto das actividades humanas no ciclo da água, e a realização, em 1977, da 1.ª Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata (Argentina), confirmando estar-se num momento de viragem na preocupação relativamente ao recurso, cada vez mais ameaçado pelo consumo crescente e por problemas de escassez e qualidade.

A década de 1970 é geralmente associada à emergência da consciência pública alargada sobre os problemas ambientais, em resultado do seu aumento de escala, de uma maior frequência e abrangência, assim como, de um aumento de atenção política, mediática, científica e cívica de que passam a ser alvo. Estas circunstâncias despertaram a formação de uma consciência e sensibilidade em torno dos problemas, que resultou na transformação do modo de os encarar e se reflectiu na capacitação das populações para participar. O tema atraiu também cientistas, que intervieram no seu estudo e, por sua vez, dinamizaram a criação de novos movimentos sociais, contribuindo no seu conjunto para o aumento de visibilidade dos problemas ambientais através da comunicação social (Dunlap, 2007; Schmidt, 2003; Ferreira, 2012). Esse contexto favoreceu uma profunda alteração na forma como passaram a ser encarados problemas como a poluição e escassez de água, vista não só como recurso e como problema ambiental, mas também como problema social, ao afectar as comunidades humanas.

Em 1980, perante a urgência em fornecer água potável e saneamento às populações dos subúrbios e áreas rurais, a ONU anunciou o arranque do Decénio Internacional do Abastecimento de Água Potável e Saneamento (1981-1990). Por seu turno, a década de 1990 caracterizou-se por uma tentativa de gestão integrada do recurso e pela temática da sustentabilidade, todavia, persistiam problemas de primeira linha para os quais era necessário chamar a atenção, tais como, a crise sanitária e saúde ambiental. Com esse objectivo, em 1990, a Organização Mundial de Saúde, lança a Década da Água. A temática da sustentabilidade ganhou ênfase a partir de 1992, com a realização, primeiro, em Dublin, da Conferência Internacional sobre Água e Ambiente e depois, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento. A Conferência de Dublin focou-se essencialmente na escassez de água doce, vulnerabilidade e finitude do recurso, a Conferência do Rio ampliou o debate para uma visão integrada dos problemas ambientais e da sustentabilidade dos recursos naturais, assim como com a necessidade de garantir o acesso à água potável a todos os cidadãos (Carta da Terra).

Em 1996 foi formalmente criado o Conselho Mundial da Água, uma organização independente que exerce a sua acção no sentido da melhoria da gestão da água e que junta especialistas de várias áreas. Nesta sequência, em 1997, realizou-se em Marraquexe (Marrocos) o I Fórum Mundial da Água, que debateu a questão de como implementar a gestão dos recursos hídricos à escala dos países de modo a garantir a qualidade do abastecimento e saneamento. Por seu turno, na Península Ibérica, desde 1998, que é reconhecido o papel da Fundação Nova Cultura da Água na promoção da gestão sustentável da água, influenciando os decisores políticos dos dois países e da União Europeia, com impacto igualmente na opinião pública. Trata-se de uma associação criada por académicos e profissionais do sector da água com o objectivo de promover uma nova cultura da água por oposição ao paradigma hidráulico tradicional (Bukowski, Katlack e Doolin, 2013), e que nasceu como reacção ao Plano Hidrológico de Espanha previsto no início da década de 1990.

À escala internacional e Europeia, não tem cessado a realização de eventos dedicados ao tema e às suas implicações ambientais, sociais e económicas. Por outro lado, as políticas nacionais e supranacionais reflectem igualmente o espírito destas iniciativas. O impulso dado por estas iniciativas estimulou uma visão alargada sobre a água, simultaneamente preocupada com a sustentabilidade do recurso e com a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. De modo a satisfazer essa dupla ambição, em 2000, a ONU apresentou os Objectivos do Milénio, com o objectivo de reduzir para metade do número de

peessoas sem acesso à água e saneamento até 2015. A mesma pretensão esteve presente noutras iniciativas de organizações internacionais. Por exemplo, o Banco Mundial fomentou a implementação de vários programas sobre a qualidade e quantidade de água disponível e sobre acesso de grupos mais desfavorecidos.

Apesar destas iniciativas e da aplicação de medidas de salvaguarda dos recursos hídricos, o tema tem ganho relevo na agenda internacional, sobretudo por se ter agravado nas últimas décadas a crise mundial da água. Estão em causa aspectos como o imparável aumento populacional global, o insucesso das políticas, paralelamente ao impacto das alterações climáticas (escassez e excessos: secas e cheias) e a dificuldade em alterar os hábitos de consumo de água em países com consumos mais elevados, fracassando, nomeadamente, as metas previstas nos Objectivos do Milénio. Actualmente, segundo Pedro Arrojo Agudo, “não vivemos apenas uma crise ecológica; os problemas da água estão na origem de uma catástrofe ecológica e humanitária à escala global”, que o leva a afirmar que estamos perante um paradoxo, na medida em que vivemos no Planeta Água e enfrentamos uma Crise Global da Água de grandes dimensões. Uma Crise Global de Água que não se deve apenas a problemas de escassez e de qualidade, é uma “consequência da convergência da insustentabilidade dos nossos ecossistemas aquáticos e da iniquidade e pobreza derivada de um modelo socioeconómico imoral e injusto” e que se agrava face à “crise de governança nos serviços de água e saneamento, em resultado da pressão em privatizar estes serviços” (Arrojo, 2013). Neste sentido e de modo a proteger os cidadãos, a ONU, declarou, em 2010, a água e o saneamento como direitos humanos fundamentais.

A União Europeia tem acompanhado todo o processo e implementado políticas no sentido de fazer face às várias dimensões do problema. Em 2000, os estados-membros aprovaram a Directiva Quadro da Água, com o objectivo de promover uma visão estratégica e integrada sobre o sector com base na gestão por bacias hidrográficas e formatos inovadores de governança. Como veremos seguidamente, o principal objectivo da DQA é levar os estados-membros a implementarem medidas no sentido de atingirem o “bom estado ecológico das suas massas de água”, sobre as quais podemos adiantar que se tem registado uma evolução globalmente positiva, mas será necessário esperar pela primeira avaliação desta Directiva, prevista pela União Europeia para 2015.

Este é o principal objectivo desta comunicação, que concretizaremos seguidamente, a partir da reconstrução do histórico da política europeia de água, centrando-nos depois nos aspectos-chave da sua aplicação, aprofundando especificamente a temática da governança e participação cívica em contextos de descentralização das políticas, por analogia às tradicionais formas de governar e participar. Pretende-se mostrar que, apesar de algumas lacunas detectadas ao longo do processo, a Europa foi pioneira na implementação de uma política com características inovadoras, possível de ser reproduzida noutros contextos, mas que, ao nível dos estados-membros, existem ainda aspectos menos conseguidos, necessitando igualmente de se fazer face a potenciais riscos anteriormente não previstos.

3. DIRECTIVA-QUADRO DA ÁGUA – UMA POLÍTICA À ESCALA EUROPEIA

Na Europa, apesar de diversas experiências inspiradoras em vários países (ex. França), a questão da água só passou a ser vista de uma forma integrada praticamente em 2000, afirmando-se como preocupação social e política na União Europeia com a entrada em vigor a Directiva 2000/60/EC, mais conhecida por Directiva Quadro da Água (DQA). Até então não

existia uma estratégia sectorial à escala europeia, predominando a dispersão de estratégias, leis e instrumentos. Tal não significa que anteriormente não tenham sido dados passos. O ambiente e a água em particular, assumem relevo na Europa desde a realização da Cimeira de Paris (1972), na qual os Chefes de Estado e de Governo reconheceram que deveria ser concedida uma atenção especial ao ambiente, lançando o Primeiro Programa de Acção em Matéria de Ambiente (1973-76), a que se seguiram outros que, no seu conjunto, conduziram à adopção de directivas sobre diversas questões ambientais, entre as quais a água. Foram igualmente publicadas diversas directivas, com destaque para o sector da água: Directiva 75/440 sobre qualidade das águas superficiais, Directiva 76/160 sobre águas balneares e Directiva 80/778 sobre qualidade da água para consumo humano.

Quanto às linhas orientadoras, a política europeia da água começou por centrar os seus objectivos na protecção da saúde humana e do ambiente, impondo limites e regulando a descarga de águas residuais em meio hídrico. A partir daí, as directivas sucederam-se: em 1973 foi publicada a Directiva 73/404 sobre os detergentes, cujas espumas cobriam largos troços dos rios; em 1975, a Directiva 75/440 relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável. Um ano mais tarde, surgiu a Directiva 76/160 sobre águas balneares. Em 1980 a Directiva 80/778 estabeleceu os critérios sobre a qualidade da água para consumo humano. No final dos anos 80, na Cimeira de Frankfurt (1988), foram lançadas três novas directivas com o objectivo de dar resposta à degradação dos cursos de água dos estados-membros: Directiva 91/271 sobre tratamento de águas residuais; Directiva 91/676 sobre nitratos; a terceira Directiva, que deveria definir uma estratégia de recuperação da qualidade ecológica dos rios, levou cerca de uma década a ser debatida (Barraqué, 2001). Em 1991 foi publicada a Directiva 91/271 sobre tratamento de águas residuais, e a Directiva 91/676, também conhecida como *Directiva Nitratos*, com o objectivo de reduzir a poluição da água com origem em nitratos e fertilizantes usados na agricultura.

Este primeiro impulso foi, no entanto, insuficiente, originando uma grande dispersão de leis sem uma abordagem e visão globais sobre o sector. Em 1993, na sequência da Cimeira do Rio, a União Europeia propôs-se reformar a política da água através de uma proposta de Directiva que pretendia obrigar os estados-membros a monitorizar a qualidade da água e a identificar as potenciais fontes poluidoras. Contudo, as resistências por parte de vários estados-membros foram grandes e, só em 2000, foi aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeus a Directiva Quadro da Água (2000/60/EC), posteriormente transposta para os regimes jurídicos nacionais. A ampla abrangência desta directiva, conhecida entre nós como 'Directiva-mãe', forneceu as bases para estabelecer um quadro de acção comunitária para a protecção das águas superficiais, de transição, costeiras e subterrâneas, alargada à conservação da natureza, no sentido de promover uma nova cultura da água fazendo uso de critérios e procedimentos de avaliação comuns, capazes de manter as especificidades nacionais e de avançar, ao mesmo tempo, com a gestão partilhada de bacias conjuntas.

A DQA é uma das principais medidas da política de ambiente da União Europeia das últimas décadas, por isso, também conhecida como uma das 'Directivas-mãe' e geralmente apontada como um bom exemplo de concretização de políticas à escala europeia. Propõe uma visão integrada dos recursos hídricos a partir da gestão por bacias hidrográficas, apostando na descentralização das políticas, e na uniformização de critérios e objectivos. Para o efeito, promove uma nova cultura da água cujo êxito requer a estreita cooperação entre instituições públicas, empresas e sociedade civil, baseada no conhecimento e informação, consulta pública e participação cívica activa. Trata-se de um processo integrado

e interdisciplinar, em que a comunidade científica assume um papel determinante tanto na definição de mecanismos e monitorização, como na articulação dos saberes e introdução de métodos participativos inovadores. A DQA fornece as bases para estabelecer um quadro de acção comunitária para a protecção das águas superficiais, de transição, costeiras e subterrâneas, alargada à conservação da natureza, com base em critérios e procedimentos de avaliação comuns, mantendo as especificidades nacionais, ao mesmo tempo que avança com a gestão partilhada de bacias.

A Directiva Quadro da Água tem como objectivo central, atingir e conservar o “bom estado ecológico” e o bom funcionamento dos ecossistemas de todas as massas de água até 2015, ano em que se realiza a sua avaliação. Tal implica a promoção de uma *abordagem integrada* que passa pela monitorização, protecção e recuperação das águas europeias através de uma estratégia assente na gestão e planeamento por bacias hidrográficas, segundo o princípio da sustentabilidade (Arrojo, 2011) com uma forte componente cívica em todas as dimensões da sua aplicação (Mostert, 2003). A concretização deste objectivo implica uma forte dimensão cívica que promove a governança da água em todas as fases do processo de gestão das bacias, nomeadamente no que concerne ao incremento da divulgação da informação, da melhoria da consulta e no incentivo à mobilização pública, considerando que o êxito da Directiva depende da “informação, consulta e participação do público, incluindo os utilizadores” (Preâmbulo, ponto 14).

A *participação* surge, assim, como o elemento central da política da água e da preservação dos ecossistemas, transversal também a aspectos sociais, económicos, institucionais, ambientais e éticos, e transversal a outras políticas comunitárias, como sejam, a energia, transportes, agricultura, pescas, desenvolvimento regional e turismo. Assumindo que o êxito da Directiva depende “da estreita cooperação e de uma acção coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público” (Preâmbulo, Ponto 14), estando ainda subjacentes os princípios da precaução, subsidiariedade e transparência (Stefano, 2010; Rault e Jeffrey, 2008).

A este nível, a concretização da DQA é marcada pelos contextos nacionais, incluindo a respectiva cultura participativa e a flexibilidade da administração pública em dar resposta a novos desafios. Para alguns autores, o avanço da sua implementação, ainda que apresente lacunas e velocidades diferentes consoante os países, é já considerado um exemplo positivo da aplicação de uma política à escala europeia (Hering et al., 2010; Moss, 2008). Igualmente positivo é o desenho institucional da gestão por Bacia e o envolvimento de novos actores com novas dinâmicas nos planos de bacia. Como aspectos negativos apontam-se, em alguns estudos, a impreparação das instituições relativamente aos processos participativos, o que, por sua vez, tem levado à perda de interesse por parte dos cidadãos envolvidos (Moss, 2008; Espluga et al., 2011). No entanto, verifica-se uma carência generalizada de estudos sobre a aplicação da DQA no que respeita à governança, nomeadamente, na passagem de um modelo de ‘comando e controlo’ para um modelo mais participativo, tornando-se necessário levar a cabo análises aprofundadas, tanto do ponto de vista comparativo como através de estudos de caso.

4. AVANÇOS E BLOQUEIOS DA GOVERNANÇA DA ÁGUA NA EUROPA

Através da análise de estudos de caso sobre a aplicação da DQA verifica-se que estes são, na sua grande maioria, de cariz técnico – particularmente centrados na monitorização e

inventário de fontes, de agentes poluidores e de bio-indicadores (Cardoso-Silva, et al, 2013). Acresce que, o facto de serem sobretudo casos de estudo, dificulta a comparação de resultados entre países. Quanto à temática que mais nos interessa – a da governança da água – os estudos são raros, e em geral realizados por especialistas de outras áreas de saber, numa matéria que requer conhecimento e reflexão das ciências sociais.

Apesar disso, é possível identificar alguns avanços e bloqueios na política europeia de água. Assim, na esfera *político-administrativa*, alguns estudos salientam a DQA como *exemplo positivo* de uma política à escala europeia (Hering et al, 2010), com uma visão que “integra aspectos ambientais, económicos, sociais e éticos” (Stefano, 2010). Outros salientam o desenho institucional por bacias hidrográficas com autonomia de gestão (Hering et al., 2010) e a relevância dos Planos de Bacia Hidrográfica participados e dos Conselhos de Bacia (Espluga, et al., 2011). Quanto à *informação/participação* destacam-se o surgimento de plataformas de informação disponíveis aos cidadãos e a descodificação da informação, um processo desencadeado pela própria DQA, na medida em que obriga a resumos e sínteses tecnicamente acessíveis. Também a *consulta pública obrigatória* apresenta aspectos positivos, na medida em que implicou processos participativos abertos e abrangentes, envolvendo diversos tipos de públicos. Em termos gerais, pode-se considerar a DQA como estímulo a bons exemplos de participação pública, sobretudo quando existem antecedentes participativos já ancorados, como por exemplo, a Agenda 21 Local.

Relativamente aos *aspectos negativos*, entre os *bloqueios político-administrativos* prevalece em muitos países a inércia institucional e respectiva falta de credibilidade (Schmidt e Valente, 2006). Por outro lado, a falta de liderança das Agências de Bacia, reflecte a falta de vontade política dos governos (Varanda et al, 2013), num processo contaminado pela “promiscuidade entre Estado e interesses económicos”, permitindo que grupos mais organizados negoceiem directamente com a administração pública (Espluga, et al., 2011). A pressão de certos sectores económicos é de tal modo ampla e influente que leva a secundarizar a política da água. A estas dificuldades acrescenta-se a descoincidência entre o “desejo dos políticos” (geralmente preocupados com um ciclo curto dos calendários eleitorais) e a “realidade científica” (com uma visão do ciclo longo e complexo) (EEB, 2010). A estes problemas acrescentam-se obstáculos técnicos, por vezes com custos desproporcionados, e dificuldades em integrar os processos de “micro escala” com a macro escala das bacias.

Registam-se igualmente importantes bloqueios quanto à *informação e consulta pública*. Em primeiro lugar, a informação disponível é sobretudo de cariz técnico e muitas vezes críptica. Verifica-se uma grande carência de informação pró-activa capaz de ser fornecida e adaptada aos diferentes *stakeholders* (Espluga et al., 2011). Regista-se ainda falta de clareza na origem dos dados (“traceabilidade”), o que aumenta a desconfiança no processo, já de si abalado pelo facto de a consulta ser demasiado institucionalizada e, muitas vezes, apenas um procedimento burocrático encarado pela administração pública como uma mera formalidade legal a cumprir.

Identificam-se também importantes *bloqueios na participação* em certas regiões da Europa. O primeiro bloqueio remete para a questão do *tempo*. Tal como a falta de recursos económicos, a falta de tempo é determinante para que os interessados possam acompanhar os processos. Os calendários são demasiado apertados para a complexidade da tarefa de “participar”, não havendo tempo para confrontar e debater interesses diferentes. Por seu turno, os atrasos cumulativos (de informação e consulta) têm duplo efeito negativo: aligeiram

a profundidade e qualidade dos processos participativos e frustram as expectativas dos interessados (Stefano, 2010; Espluga et al., 2011). O segundo bloqueio remete para a questão dos *procedimentos*: a DQA não concretiza os modos como a participação pública deve ser operacionalizada na prática (Moratiadou e Moran, 2007; Rault e Jeffrey, 2008). Adicionalmente, existe uma incapacidade de lidar com conflitos de interesse e não se criou ainda a ‘pegada da água’ da participação pública (Stefano, 2010; Rault e Jeffrey, 2008). Por último, quanto aos *resultados*, regista-se uma enorme dificuldade de integrar as propostas da consulta pública na decisão final – os planos são como “caixas negras” – e a participação em contínuo é frágil em vários países, especialmente na Europa do Sul e Leste (Rault e Jeffrey, 2008; Stefano, 2010; Antunes et al., 2009).

5. CRISE E IMPLEMENTAÇÃO DA DQA EM PORTUGAL

Embora com algum atraso face à generalidade dos avanços registados noutros países Europeus, o caso português apresenta semelhanças quanto aos grandes momentos da política da água, principalmente quanto aos usos. Pelo contrário, a concretização das políticas tem sido marcada por uma constante descontinuidade resultante da ausência de uma visão estratégica de consenso quanto ao sector, bem como das mudanças em função dos calendários eleitorais e da falta de integração horizontal do tema entre ministérios (Schmidt, 2008; Ferreira, 2012; Pato, 2013).

Durante as *décadas de 40 a 60* a utilização de recursos hídricos em Portugal foi orientada para as actividades produtivas, tais como o aproveitamento para energia e rega, essencialmente promovidas pela administração central (e.g., Plano de Electrificação Nacional e Plano de Rega do Alentejo, os quais implicaram a construção de várias barragens, incluindo o Alqueva³). Os rios nacionais eram igualmente utilizados como vias de comunicação, como fontes de produção alimentar local (pesca) e de actividades lúdicas (lazer e recreio) (Schmidt, 2003). Sobretudo com o II Plano de Fomento (1959-1964) o país ensaiou a sua industrialização, marcada pela ausência de preocupações ambientais, o que se veio a repercutir na qualidade da água dos rios portugueses, agravada pela ineficácia sucessiva das políticas de saneamento (Schmidt, 2007; Ferreira, 2012).

A instauração da democracia, resultante da Revolução de Abril de 1974, correspondeu ao reconhecimento do problema e a uma primeira tentativa da sua resolução. Entre os *anos 1974 e 1986* (ano de adesão à União Europeia) as políticas centraram-se no *primado do social*, no sentido de melhorarem as condições de vida das populações, combaterem as desigualdades sociais e prevenirem riscos para a saúde pública. O ambiente foi reconhecido constitucionalmente em 1976 como um direito social num momento em que somente 50% população possuía água canalizada e 17% era servida por sistema de esgotos, que praticamente não tinham tratamento (Cunha et al, 1981). Este período foi igualmente marcado por casos de contaminação da água em contexto urbano e suburbano: em 1974 registaram-se vários episódios de cólera em Lisboa e outras cidades do litoral (Schmidt, Saraiva e Pato, 2012).

³No Plano de Rega do Alentejo (1957) estava prevista a construção da barragem do Alqueva, no rio Guadiana, um empreendimento com fins múltiplos, ainda que muito vocacionado para a agricultura de regadio no Alentejo. Depois de sucessivos adiamentos a construção da barragem avançou no final da década de 90, foi inaugurada em 2002 como o maior lago artificial da Europa.

Com a adesão à União Europeia, a 1 de Janeiro de 1986, as políticas da água passam a ser marcadas pelo *primado do ambiente*, uma alteração suscitada pela adaptação da legislação nacional à legislação europeia e pela mudança do desenho institucional. De 1986 até aos anos 90 ganharam enorme visibilidade mediática e política as diversas contaminações dos principais rios portugueses, como o Ave, Alviela, Lis, Ria de Aveiro, Sado e Tejo, alvo de descargas frequentes e consequente morte de milhares de peixes. Foram também divulgados alguns estudos sobre a qualidade das águas de consumo. A década de 90 foi marcada por dois outros fenómenos aparentemente opostos. A seca, que afectou sobretudo o Sul do país, mostrou que a água era cada vez mais um recurso escasso e uma necessidade estratégica para o país. As cheias, registadas em 1997 na região de Lisboa, mostraram que a água é também agente destruidor. Entretanto, a água passou a ser encarada cada vez mais como um recurso sobre o qual é necessário obter mais informação, para estimular o conhecimento e o planeamento. A este propósito, assinale-se a publicação do Decreto-lei 45/94, que marca o arranque do Plano Nacional da Água e dos Planos de Bacia, e a criação, pelo Instituto da Água (INAG), do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), em 1995. Assinale-se ainda o facto do sector da água e saneamento contar com a comparticipação avultada de Fundos Europeus (I e II Quadro Comunitários de Apoio – 1986-1999), absorvendo cerca de 80% dos fundos destinados ao Ambiente. E saliente-se o facto de o sector passar a organizar-se em *alta* e em *baixa*, ficando a empresa Águas de Portugal (AdP), criada em 1993, grosso modo, com a gestão em *alta* e as autarquias com o sector em *baixa*. Do ponto de vista das relações bilaterais, a água assumiu-se também como um foco de conflito transfronteiriço, designadamente porque os transvases previstos no Plano Hidrológico Espanhol, do início da década de 1990, ameaçaram os caudais que deveriam chegar a Portugal (um conflito atenuado com a assinatura da Convenção de Albufeira em 1998).

Entre os anos 2000 a 2005 a política da água foi dominada pelo *primado dos planos*, reforçando-se o conhecimento do país sobre os ecossistemas hídricos e sobre a envolvente humana. O Plano Nacional da Água (2000) mostrou então a situação dramática em que se encontravam os rios portugueses: em bacias como o Cávado e o Ave, respectivamente, 92% e 93% dos esgotos industriais não tinham ainda tratamento ou não estavam ligados a ETAR; o mesmo sucedia, em ambos os casos, com 79% dos esgotos urbanos. A bacia do Douro apresentava uma situação mais grave quanto aos esgotos urbanos, com 83% a não receberem qualquer tipo de tratamento. Os Planos de Bacia de primeira geração (2000-2001) confirmaram que a maioria dos esgotos urbanos e industriais não eram alvo de tratamento, sendo directamente despejados nas linhas de água. O avanço de novas medidas de requalificação das zonas ribeirinhas, através do Programa Polis, trouxeram esperança de melhoria das águas superficiais, para além de renovarem várias frentes ribeirinhas. Destaque ainda para a criação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), em 2009 (DL n.º 277/2009, de 2 de Outubro), substituindo o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR), criado em 1997 e com início de actividade em 1999.

Os anos 2005 a 2010 foram marcados pelo *primado da sustentabilidade*, após a publicação da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) que transpõe para a legislação nacional a Directiva Quadro da Água. A nova Lei estabelece o “princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica como estrutura territorial” (DL 58/2005). Nesta sequência, em 2008, foram criadas cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH) – Norte, Centro, Tejo, Alentejo e

Algarve –, com autonomia funcional e fundos próprios conseguidos através das taxas de recursos hídricos (DL n.º 97/2008, de 11 de Junho), que aplicam os princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador. Por seu turno, em 2009, através do DL n.º 172/2009, foi criado o Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos, com autonomia administrativa e financeira, com o objectivo prioritário de promover a utilização racional e protecção dos recursos hídricos.

Em termos de desenho administrativo, bem como de promoção da governança da água e de arranque efectivo dos processos participativos, as novas estruturas administrativas conseguiram ganhar espaço e foram uma oportunidade de mudança na atitude e qualidade de relação com o recurso e com as populações residentes nas bacias hidrográficas. E os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (2009-2012) ensaiaram o envolvimento dessas populações. Tudo isto seria, entretanto, interrompido a meio com a mudança do ciclo político em 2011. Paralelamente, os Conselhos de Região Hidrográfica, activos a partir de 2009, alargaram a sua composição entre a Administração Pública, municípios, organizações técnicas, científicas e não-governamentais representativas dos usos da água.

Finalmente, os anos 2011-2014 têm sido marcados pelo *primado da regressão* das políticas da água, sobretudo devido ao desmantelamento das instituições regionais de gestão e planeamento dos recursos hídricos (ARH). O início de um novo ciclo político em 2011 e o contexto de crise económica e social que o país atravessa, levaram o novo governo a reorganizar os serviços de água e saneamento, com a aprovação da lei orgânica do novo Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (DL n.º 7/2012, de 17 de Janeiro), e com a alteração da Lei da Água (DL n.º 130/2012 de 22 de Junho). As Administrações de Região Hidrográfica (ARH) perderam autonomia e dinamismo, dado que foram integradas na Agência Portuguesa do Ambiente, que passou a incluir igualmente o Instituto da Água. Com o fim destas instituições, regrediu a cobrança das taxas e, por conseguinte, da aplicação dos princípios do poluidor-pagador e de utilizador-pagador; foram também desactivadas algumas estações do sistema de monitorização dos rios, assim como as plataformas de informação Web que as ARH possuíam e as aproximavam dos cidadãos. Muito recentemente, através da Lei n.º 35/2013 e DL n.º 92/2013, de 11 de Julho, foi alterado o acesso da iniciativa privada a determinadas actividades económicas, num processo polémico que pode derivar na *privatização do sector das águas*.

Quanto ao futuro, encontra-se em consulta pública o calendário e o programa de trabalhos do segundo ciclo de planos de gestão de região hidrográfica (2016-2021), o que gera apreensão, sobretudo face à indefinição do papel das ARH na sua elaboração e na promoção da participação dos agentes no processo de consulta pública. Questiona-se igualmente o respectivo calendário, não pelo impacto da crise, mas por se avançar com novos planos sem que os que foram aprovados no primeiro ciclo tenham sido implementados e avaliados, facto que resulta do calendário da União Europeia e não de uma opção nacional.

6. CONCLUSÕES

Nesta comunicação evidenciaram-se alguns dos momentos-chave do sector da água durante as últimas décadas, traçando um panorama sobre os principais acontecimentos internacionais desde meados do séc. XX à actualidade, para depois aprofundarmos a análise na aplicação da Directiva Quadro da Água, sublinhando aquilo que apresenta de

inovador e o contributo da governança para o seu êxito. Focámo-nos, em particular, na importância da participação pública nas diversas fases de consulta, num processo em que o envolvimento e capacitação dos cidadãos no planeamento e gestão dos recursos hídricos são um importante catalizador para a mudança e para o sucesso das políticas da água. Neste sentido, identificámos alguns dos principais bloqueios à governança e destacámos, entre os novos desafios, a necessidade de ser dada atenção à integração da problemática das alterações climáticas na gestão dos recursos hídricos e a novos e necessários modelos de governança adaptativa.

A cerca de um ano da avaliação da Directiva-Quadro da Água, a nossa análise permite igualmente identificar os principais *desafios* que se colocam à DQA em matéria de governança. Conclui-se que, em primeiro lugar, é necessário activar o *ciclo de confiança*, de modo a que se passe do governo de ‘comando e controlo’ à ‘governança participada/relacional’ tanto a nível legislativo, como nos planos e projectos. Em segundo lugar, deverá reforçar-se o *ciclo de aprendizagem e capacitação*, o que implica fornecer informação descodificada e acessível a diferentes tipos de público. Em terceiro lugar, haverá que incentivar uma participação mais efectiva, o que implica: *precocidade* (trabalho de campo prévio, recrutamento diversificado de agentes sociais e económicos); *permanência* (acompanhamento de todo o ciclo de planeamento); *pro-actividade* (feedback) e *produtividade* (propostas e resultados). Pelo que, importa construir *indicadores de participação* – ‘espécie de pegada hídrica’; alargar a representação da sociedade civil nos Comitês de Bacia e assumir a *escala territorial de dimensão mais pequena* (sub-bacia), sem perder de vista o conjunto e constituindo sinergias com outros projectos participativos e de educação ambiental. Por outro lado, importa que a participação seja alargada a todas as fases e não apenas ao planeamento dos recursos hídricos, de modo a envolver mais os cidadãos e credibilizar a sua intervenção.

Em termos de balanço, os dados evidenciam que países com condições institucionais e de planeamento pré-existent adaptaram-se melhor e mais facilmente à implementação da DQA no que respeita aos desafios das formas de governança inovadoras propostas. Pelo contrário, países com menor cultura participativa e democrática, e menor flexibilidade do Estado em integrar mudanças (Sul e Leste da Europa), foram mais resistentes à implementação dos processos participativos. Evidencia-se igualmente que a falta de confiança nas instituições por parte dos cidadãos dificulta a participação cívica, e que os contextos históricos e políticos são cruciais para a compreensão do 'estado da arte' da DQA e para avaliar os sucessos e insucessos da sua implementação nos diferentes estados-membros da União Europeia.

Quanto ao caso português, a par da má aplicação de muitos dos investimentos a que teve acesso desde a adesão à União Europeia (1986) na área do saneamento básico, sobretudo nos primeiros Quadros Comunitários de Apoio, registaram-se bons resultados nos sistemas de abastecimento de água, actualmente com 96% da população servida. Porém, a descontinuidade das políticas de planeamento e ordenamento do território tem atrasado e/ou impedido a melhoria dos resultados. Perante isto, gera-se descrédito na eficiência do Estado Central na gestão das águas, e dúvidas sobre a eficácia das tecnologias “milagrosas” de requalificação e limpeza, tantas vezes caras e desadequadas.

Acresce que, as alterações recentemente introduzidas na orgânica do Estado, contrariam os princípios da Directiva Quadro da Água, na medida em que representam um retrocesso em termos estratégicos, tanto na definição de competências, como nos dispositivos com

capacidade de aperfeiçoamento da governança da água (e.g. gestão por bacia, disponibilização de informação, consulta pública e participação activa). O impacto destas mudanças tem tido consequências desastrosas, levando a uma reconfiguração das instituições que gerem, planeiam, monitorizam e informam sobre o estado da água no nosso país: ao inverter-se a proposta de descentralização da política da água com base nas bacias hidrográficas preconizada na DQA, interromperam-se também mecanismos informativos cruciais e os processos participativos entretanto iniciados. Não admira, pois, que neste cenário, gere apreensão a preparação do segundo ciclo de planos de gestão de região hidrográfica. Urge, pois, retomar o que a DQA preconiza recorrendo a novas formas de governança adaptadas ao actual contexto de fragilidade administrativa.

Em síntese, reconhecem-se os avanços na política nacional e europeia em resultado da aplicação da Directiva Quadro da Água, conseguindo-se uma melhoria generalizada dos indicadores e a integração dos vários actores, em particular no processo de planeamento. Contudo, é necessário intensificar os esforços em domínios menos conseguidos, designadamente, nas estratégias de combate à degradação ambiental e no incremento de outras medidas com potencial na mudança de para usos mais sustentáveis da água, como é o caso das acções de educação ambiental que incidem sobre o tema. O debate sobre a governança da água vem mostrar o que já vários especialistas e instituições vêm afirmando: embora a água envolva aspectos técnicos cruciais, trata-se igualmente de um problema social e político da maior relevância (Schmidt e Prista, 2010; FNCA, 2014). A fruição dos ecossistemas naturais, os usos tradicionais, o acesso universal à água e saneamento como um direito humano e um princípio de equidade social, estão entre as dimensões a ter em conta na elaboração das políticas da água, nas quais é igualmente necessário maior empenhamento no sucesso das políticas e na abordagem de novos problemas, designadamente, do impacto das alterações climáticas. É igualmente importante credibilizar os processos de decisão, de modo a que estes sejam mais transparentes e participados, com informação credível e fornecida atempadamente. Do mesmo modo, também o processo participativo deve ser credibilizado e, portanto, reflectido na decisão final, em vez de ser encarado como uma mera formalidade que as instituições públicas se limitam a cumprir.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antunes, P., Kallis, G., Videira, N., e R. Santos (2009). Participation and evaluation for sustainable river basin governance. In *Ecological Economics* 68 (4), 931-939.

Arrojo Agudo, P. (2011). Tiempos de cambio en materia de gestión de aguas. In *Quaderns de la Mediterrània* 16, 219-228.

Arrojo Agudo, P. (2013). Lo público y lo privado en la gestión del agua. In VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5-7 de Dezembro de 2013. Fundação Nova Cultura da Água. Saragoça. Disponível a 7 de Fevereiro de 2014 em <http://www.fnca.eu/images/documentos/8-congresso-iberico/Conclusiones-8CIGPA-pt.pdf>

Barraqué, Bernard (2001). Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne. In *Flux* 4, 70-75.

Bukowski, J., Katlack, M., Doolin, L. (2013). The Fundación Nueva Cultura del Agua at the intersection of science and policy: a modification of the epistemic communities framework. In

VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5-7 de Dezembro de 2013. Fundação Nova Cultura da Água. Saragoça. Disponível a 7 de Fevereiro de 2014 em <http://www.fnca.eu/images/documentos/8-congreso-iberico/Conclusiones-8CIGPA-pt.pdf>

Cunha, L. V. da et al. (1981). *A gestão da água. Princípios fundamentais e sua aplicação a Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Dunlap, R. E. (2007). Sociology of the environment. In *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Vol. 4. George Ritzer. Ed. Blackwell. Malden, MA, pp. 1417-1422.

EEB (2010). *10 years of the Water Framework Directive: A Toothless Tiger? A snapshot assessment of EU environmental ambitions. Biodiversity and nature*. European Environmental Bureau.

Espluga, J. Ballester, A., Hernández-Mora, N. e J. Subinats (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. In *Reis*. 134, 3-26.

Ferreira, J. e S. Valente (2013). A água e os resíduos: duas questões-chave. In Schmidt, Luísa e Delicado, Ana (Org). *Ambiente, Alterações Climáticas, Alimentação e Energia. Portugal no Contexto Europeu*. Imprensa de Ciências Sociais. Lisboa.

Ferreira, J. G. (2012). Saneamento básico. Factores sociais no insucesso de uma política adiada. O caso do Lis. Tese de doutoramento em Ciências Sociais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Lisboa.

FNCA (2014). Conclusões. In VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5-7 de Dezembro de 2013. Fundação Nova Cultura da Água. Saragoça. Disponível a 7 de Fevereiro de 2014 em <http://www.fnca.eu/images/documentos/8-congreso-iberico/Conclusiones-8CIGPA-pt.pdf>

Hering, Daniel, et al. (2010). The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future. In *Science of the Total Environment* 408 (19), 4007-4019.

Moss, B. (2008). The Water Framework Directive: total environment or political compromise? In *Science of the total environment* 400, 32-41.

Mostert, E. (2003). The European Water Framework Directive and water management research. In *Physics and Chemistry of the Earth*, 28, pp. 523–527.

Mouratiadou, I. e D. Moran (2007). Mapping public participation in the Water Framework Directive: A case study of the Pinios River Basin, Greece. In *Ecological Economics* 62 (1), 66-76.

Pato, J. (2013). Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia. In *Análise Social* xlviii (1.º trimestre), 56-79.

Rault, P. A. K. e P. J. Jeffrey (2008). Deconstructing public participation in the Water Framework Directive: implementation and compliance with the letter or with the spirit of the law? In *Water and Environment Journal* 22 (4), 241-249.

Schmidt, L. (2003). *Ambiente no Ecrã - Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Imprensa de Ciências Sociais. Lisboa.

Schmidt, L. (2007). *País (In)Sustentável - Ambiente e Qualidade de Vida em Portugal*. Esfera do Caos, Lisboa.

Schmidt, L. (2008). Ambiente e Políticas Ambientais: escalas e desajustes. In Villaverde, Manuel, Wall, Karin, Aboim, Sofia e Silva, Filipe Carreira da (Eds.). *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 285-314.

Schmidt, L. e J. G. Ferreira (2013). A governança da água no contexto de aplicação da Directiva Quadro da Água. In VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5-7 de Dezembro de 2013. Fundação Nova Cultura da Água. Saragoça. Disponível online a 30 de Janeiro de 2014 em <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/8cigpa/issue/current>

Schmidt, L. e J. G. Ferreira (2013). Directiva Quadro da Água Europa – Novo modelo de governança da água, in 4º Encontro Internacional da Governança da água. Inovação na Governança da Água e Variações Climáticas no Contexto Ibérico, 24 de Setembro de 2013, Universidade de São Paulo.

Schmidt, L. e P. Prista (2010). Água, o líquido social. In CCDRC (Eds.). *À Beira da Água*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro. Coimbra, 6-39.

Schmidt, L. Saraiva, T. e J. Pato (2012). In search of (hidden) Portuguese urban water conflicts: the Lisbon water story (1856-2006). Barraque, B. (Eds.). *Urban Water Conflicts*. UNESCO-IHP, 70-91.

Stefano, L. de (2010). Facing the water frame work directive challenges: A baseline of stakeholder participation in the European Union. In *Journal of environmental management* 91 (6), 1332-1340.

Varanda, M. et al (2013). Gestão participativa da água em Portugal e no Brasil: de jure ou de facto? Um estudo comparativo dos conselhos de região hidrográfica (PT) e dos comités de bacia hidrográfica (BR). In Simpósio Ciências Sociais Cruzadas, Lisboa e Évora. Lisboa. Instituto de Ciências Sociais.